

ISTRAŽIVAČKA STUDIJA SLUČAJA:

KADA SE UNAPRIJED ZNA DA ĆE PUT BITI SKUPLJI

I: Sažetak: Ova istraživačka studija slučaja se odnosi na rekonstrukciju izuzetno bitnog regionalnog puta, koji saobraćaj sa autoputa Smokovac Mateševo usmjerava ka sjeveru države, a konkretna javna investicija je pokrenuta tenderom Uprave za saobraćaj.

Ključni nalazi istraživačke studije slučaja su sljedeći:

- tenderska dokumentacija bila sa nedostacima
- unaprijed se znalo da je glavni projekat faličan
- izabranoj firmi sumnjivo dodijeljen dodatni avans
- indikativne odredbe omogućile veću cijenu i duži rok završetka
- konačna cijena bila veća i od ponovo procijenjene u glavnom projektu
- posao koštao milion eura više od početne cijene
- radovi trajali duplo duže od ugovorno očekivanih.

II: Objava tendera: Uprava za saobraćaj objavila je u **junu 2022. godine tender** za izbor najpovoljnije firme koja će rekonstruisati put od Mateševa do Kolašina¹. Vrijednost posla procijenjena je na 5,3 miliona eura, uz PDV od preko 1,1 miliona eura², tako da je **ukupna vrijednost posla preko 6,4 miliona eura**³.



Slika 1: Sa dijela puta prije rekonstrukcije; izvor: Glavni projekat

Rok za završetak posla bio je **osam kalendarskih mjeseci** od uvođenja izabrane firme u posao, a ukoliko svojom krivicom ne okonča radove u ugovornom roku mogla je biti kažnjena naplatom penala do maksimalnih pet odsto od ugovorene cijene.

Tender je predvidio **avansno plaćanje u visini pet odsto od cijene posla**, dok su ponude vrednovane po kriterijumu da 90 bodova nosi najniža ponuđena cijena, a 10 bodova kvalitet (ovaj parametar se dokazivao kroz iskustvo ovlašćenog inženjera za

¹ Javni poziv broj 08/22 od dana 27. juna 2022. godine za izvođenje radova na rekonstrukciji regionalnog puta Mateševo Kolašin. Link na Portalu javnih nabavki: <https://cejn.gov.me/tenders/view-tender/21196>

² Tačan iznos je 1.113.000 eura.

³ Tačan iznos je 6.413.000 eura.

složeni inženjerski objekat državnog puta - ne manjem od pet kilometara)⁴. Takođe je bilo predviđeno da su **ugovorene jedinične cijene** iz finansijske ponude **fiksne**.

Jedna od specifičnosti tendera, a s obzirom da se radilo o frekventnoj saobraćajnici, odnosila se na to da je **rekonstrukcija puta** Mateševo Kolašin morala da se sprovedi u **uslovima da se saobraćaj obavlja naizmjenično**, tj jednom kolovoznom trakom.

Tokom trajanja tendera je **upućeno desetine upita radi pojašnjenja pojedinih građevinskih situacija** iz tehničke specifikacije tendera, koje se često nijesu poklapale sa rješenjima iz Glavnog projekta, na osnovu koga je tender i pripremljen. Primjera radi, za jednu od građevinskih situacija bilo je predviđeno da nema miniranja, iako se u Glavnom projektu to navodilo, pa je upit bio da li je predviđena obustava saobraćaja prilikom izvođenja tih konkretnih radova. Tražena su i pojašnjenja za definisanje dimenzija određenih stavki (npr. aluminijumskih ploča), ili za usklađivanje jedinica mjera (npr. kod zasijavanja trave na spoljnim dijelovima zidova), ili je ukazano da zaštitne ograde nijesu bile jasno definisane, pa je traženo da se to uskladi...

Uprava za saobraćaj je za dio stavki izmijenila tehničke specifikacije u tenderskoj dokumentaciji, a takođe je **pomjerila i rok za dostavljanje ponuda** za desetak dana⁵, pa je sve ovo otvorilo pitanje da li je tender bio kvalitetno pripremljen. U vezi sa prednjim, ovdje će biti naglašeno da je tenderskom dokumentacijom bilo predviđeno da će ugovorom, kao **jedan od razloga za produženje roka** za završetak posla, biti navedena **izmjena revidovanog glavnog projekta**, a što se kasnije i dogodilo u praksi.

Glavni projekat radila „Via Project“

Neophodnost što hitnije **rekonstrukcije** dionice puta Mateševo Kolašin, kao dijela regionalnog puta R 13 Bioče Mateševo Kolašin, **aktuelizovana** je **nakon što je dionica autoputa Smokovac Mateševo** u aprilu 2022. godine **dobila dozvolu za probni rad**. Naime, saobraćaj sa autoputa direktno je usmjeravan ovom dionicom ka Kolašinu i dalje prema Bijelom Polju.

Tender je pokrenut na osnovu Glavnog projekta kojeg je za potrebe državne firme „Monteput“ izradila firma „Via Project“ u decembru 2019. godine, a **rekonstrukcija obuhvata oko 8,5 kilometara** puta. „S obzirom na prostorne mogućnosti odabrane su tri lokacije na kojima su elementi poboljšani do nivoa koji zadovoljava brzinu 60 kilometara na čas i 50 kilometara na čas. U sklopu treće dionice uočena je pojava klizišta. Na kompletnoj dionici uočene su nestabilne kosine usjeka i dotrajala kolovozna konstrukcija. Tako je, osim poboljšanja geometrije, rekonstrukcija projektovana da se postignu stabilne kosine i odgovarajuća nosivost kolovozne konstrukcije“, navodi se u Glavnom projektu.

III: Ugovor sa „Bemax“: Na tenderu je **dostavljena samo jedna ponuda** i to od podgoričke firme „Bemax“ sa cijenom od 5.297.048 eura i rokom završetka od osam mjeseci, računajući od dana uvođenja u posao. **Uprava za saobraćaj** krajem septembra

⁴ Rok za dostavljanje ponuda bio je 22. jul 2022. godine.

⁵ Novi rok za dostavljanje ponuda bio je 04. avgust 2022. godine.

2022. godine donijela je odluku⁶ da **posao povjeri „Bemaxu“** i ugovor je zaključen početkom oktobra iste godine⁷ za **ukupnu cijenu od 6.409.428 eura (sa PDV-om)**.

Ugovorom je predviđeno da je firma uvedena u posao kada joj se preda građevinska dozvola, tehnička dokumentacija za izvođenje radova, rješenje o imenovanju stručnog nadzora i dokaz da su nadležnom organu prijavljeni radovi. **Rok** za završetak radova je **osam mjeseci od uvođenja u posao**. Kao razlozi za produženje roka navedeni su prirodni događaji (požar, poplava, zemljotres, izuzetno loše vrijeme neuobičajeno za godišnje doba i mjesto na kome se izvode radovi), mjere predviđene aktima nadležnih organa, izmjena revidovanog glavnog projekta, neuredno ispunjenje obaveza naručioca (Uprava za saobraćaj) kod isplate avansa i po privremenim situacijama, zbog neobezbjedenja stručnog nadzora i nemogućnosti pristupa gradilištu.

U pogledu plaćanja ugovor sa „Bemax“ definiše pet odsto avansa nakon dostavljanja avansne garancije. Ovaj **avans**, u iznosu **od 320.471 eura**, **isplaćen** je nepunih **dvadesetak dana nakon potpisivanja ugovora**, odnosno 21. oktobra 2022. godine⁸.

IV: Privilegovani aneks za „Bemax“: Dva mjeseca nakon potpisivanja ugovora, a pokazaće se da radovi na rekonstrukciji puta u to vrijeme nijesu bili ni počeli, sa „Bemax“ je zaključen aneks ugovora⁹, kojim mu je **odobren novi avans od 640.942 eura**. Naime, sredinom decembra „Bemax“ je uputio zahtjev¹⁰ za dodatno plaćanje za pet ugovora, za koje je u tom času izvodio radove, od kojih se jedan odnosio na rekonstrukciju puta Mateševo Kolašin. U zahtjevu se „Bemax“ **pozvao na „postojeću situaciju na tržištu, a tiče se promjene cijene materijala, kao i sve više izražene inflacije“**, tražeći dodatno plaćanje od 10 odsto u odnosu na vrijednost zaključenog ugovora.

Aneks je **zaključen na osnovu zaključka Vlade Crne Gore**¹¹, kojim je omogućeno „dodatno avansno plaćanje izvođačima radova i izvršiocima usluga angažovanim na započetim kapitalnim projektima, uz obezbjeđenje bankarske garancije u vrijednosti avansa, u cilju obezbjeđenja likvidnosti izvođača i pružaoca usluga i održavanja kontinuiteta u izvođenju radova.“ Međutim, ovdje će biti naznačeno da je **zaključeni aneks indikativan iz najmanje dva razloga**. Prvo, u času kada je odobren radovi na rekonstrukciji puta nijesu bili ni počeli, tako da se ne može reći da se radilo o započetoj kapitalnoj investiciji, jer je za nju bio zaključen samo ugovor. Takođe je aneks upitan i sa ciljem Vladinog zaključka, tj obezbjeđenja likvidnosti i održavanja kontinuiteta u izvođenju radova. Ovo iz razloga što je ugovorom, zaključenim početkom oktobra, bio jasno definisan način isplate za izvođenje radova, pa se u roku od nepuna dva mjeseca nije moglo ni postaviti pitanje likvidnosti firme, koja je dobila posao, a takođe se nije moglo govoriti ni o kontinuitetu održavanja izvođenja radova, jer njih nije ni bilo.

⁶ Odluka broj 01-9175/1 od dana 27. septembra 2022. godine.

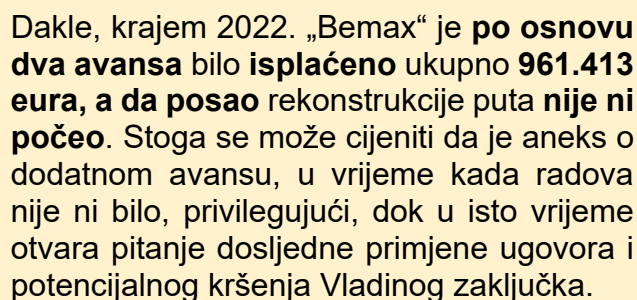
⁷ Ugovor o građenju broj 01-9414/1 od dana 03. oktobra 2022. godine.

⁸ Rješenje Uprave za saobraćaj broj 05-5345/2 od dana 12. juna 2025. godine, kojim su Akciji za socijalnu pravdu odobrene sve isplate kompaniji „Bemax“ doo Podgorica, po osnovu ugovora za rekonstrukciju regionalnog puta R 13 Bioče Mateševo Kolašin, dionica Mateševo Kolašin.

⁹ Aneks I Ugovora o građenju zaveden kod Uprave za saobraćaj pod brojem 01-12507/1 od dana 23. decembra 2022. godine.

¹⁰ Zahtjev „Bemax“ broj 20221212/016 od dana 12. decembra 2022. godine upućen Upravi za saobraćaj.

¹¹ Zaključak Vlade Crne Gore broj 07-7826/2 od dana 08. decembra 2022. godine.



Dakle, tender je pokrenut i zaključen ugovor, a da građevinska dozvola nije bila prethodno obezbijeđena. Takođe, nakon što je izabrana firma poslije više mjeseci uvedena u posao, **ugovorne strane su uzele kao gotovu stvar izmjenu Glavnog projekta** u dijelu konstrukcija. To implicira da se unaprijed znalo da će doći do izmjene Glavnog projekta, a što je na kraju uvećalo osnovnu ugovorenu cijenu posla.

Dvadesetak dana kasnije Uprava za saobraćaj je uputila **dopis inspekciji o nemogućnosti izvođenja radova** po revidovanom Glavnom projektu¹⁵. Navodi se da je iskopom jame za jedan od zidova utvrđeno da karakteristike terena ne odgovaraju proračunu i da je potrebna hitna reakcija kako ne bi došlo do urušavanja kompletnog zida. Tvrdi se i da je isto stanje terena konstatovano na više mjesta duž putne trase.

¹⁵ Dopis Uprave za saobraćaj od dana 08. maja 2023. godine upućen Direktoratu za inspekcijski nadzor tadašnjeg Ministarstva ekologije, prostornog planiranja i urbanizma.

Mjesec i po kasnije, tj **krajem juna 2023.** godine Uprava za saobraćaj šalje **novi dopis**¹⁶ inspekciji sa prijavom za **izmjenu Glavnog projekta**. Kao pravni osnov je **iskorišten upravo tadašnji član 98 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata**, a koji se našao u ugovoru kao jedan od uslova za produženje ugovorenog roka. Osim toga, u prijavi se navodilo da je na pojedinim dionicama predviđena izrada obloženih masivnih zidova, drenažnih rovova, zaštita kosina ankerima. Takođe je napomenuto da je nekoliko noći ranije usljed obilnih padavina došlo do odrona na jednom od planiranih zidova za izgradnju.

VI: Ista firma radi izmjenu Glavnog projekta: Firma „Via Project“, koja je radila Glavni projekat, **radila je i izmjenu Glavnog projekta**. U uvodu Građevinske sveske¹⁷ Izmijenjenog Glavnog projekta se navodi da je Glavni projekat iz 2019. godine obuhvatao tri dionice, a Izmjene se odnose na kompletnu dužinu od 8,1 kilometara. Takođe se tvrdi da su **izmjene nastale kao posledica potrebe za intervencijama na kosinama i kolovoznoj konstrukciji** na čitavoj dionici puta. Izmjena Glavnog projekta sadrži glavni projekat trase, glavni projekat saobraćajne signalizacije i glavni projekat konstrukcije.

Ovaj dokument otkriva da je u martu te 2023. godine, odnosno **mjesec prije zvaničnog uvođenja izvođača u posao**, za potrebe izrade izmjena Glavnog projekta **urađen aneks Elaborata o geotehničkim uslovima rekonstrukcije** za ovu putnu dionicu, koji je izradila firma „Geoprojekt“. Upravo ovaj **podatak je jasan pokazatelj** da su **ugovorne strane**, i prije uvođenja „Bemax“ u posao, **znale da će doći do izmjene Glavnog projekta**.

Procjena cijelog projekta preko 6,9 miliona

U Građevinskoj svesci Izmijenjenog Glavnog projekta napravljen je i proračun za radove koje treba izvesti. Procijenjena **vrijednost cijelog projekta utvrđena je na 6.951.878 eura**, sa uračunatim PDV-om. Od toga je procjena cijene trase utvrđena na 2.492.937 eura, saobraćajne signalizacije 515.222 eura, a potpornih zidova 3.943.719 eura.

U isto vrijeme, Upravi za saobraćaj kao **investitoru je preporučeno da se u najskorije vrijeme osvijetli tunel Ključ**, a u cilju podizanja bezbjednosti saobraćaja.

VII: Novim aneksom produžen rok i povećana cijena posla: Prema dinamičkom planu izvođenja radova, **posao je trebalo da bude okončan 20. decembra 2023. godine**.

Međutim, **dva dana ranije „Bemax“ je uputio zahtjev za produžetak roka** za izvođenje radova¹⁸, u kojem se navodi da je revidovana Izmjena Glavnog projekta dostavljena 23. juna te godine, nakon čega su se stekli uslovi za izvođenje radova na preostalom dijelu

¹⁶ Dopis Uprave za saobraćaj od dana 19. juna 2023. godine upućen Direktoratu za inspeksijski nadzor tadašnjeg Ministarstva ekologije, prostornog planiranja i urbanizma.

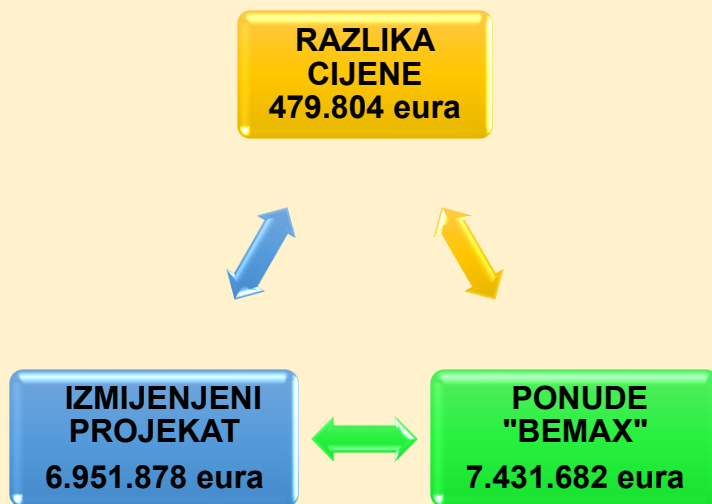
¹⁷ Elektronski potpisi dokumenata iz Izmjene Glavnog projekta datirani su na jun i oktobar 2023. godine.

¹⁸ Rješenje Uprave za saobraćaj broj 05-8102/2 od dana 31. jula 2025. godine, kojim su Akciji za socijalnu pravdu odobreni podaci u vezi zaključenja Aneksa II Ugovora o građenju za rekonstrukciju puta Mateševo Kolašin.

trase, što je tri mjeseca nakon početka radova. U zahtjevu se takođe ukazuje da se ušlo u zimski period kada je izvođenje radova otežano zbog loših vremenskih uslova.

Dan nakon zahtjeva kojeg je uputio „Bemax“, **Upravi za saobraćaj obratila se firma „Građevinski nadzor i laboratorijska ispitivanja“, koja je kontrolisana radove** na trasi Mateševo Kolašin. U dopisu ovog stručnog nadzora, pored ostalog, bilo je navedeno da će **do prekoračenja ugovorene vrijednosti doći usled nepredviđenih okolnosti** utvrđenih tokom izvođenja radova koje su zahtijevale izmjene projektne dokumentacije (stabilizacija kosina i rekonstrukcija kolovozne konstrukcije)... „Tokom izvođenja radova, posebno nakon pogoršanja vremenskih uslova, ukazala se potreba i za dodatnim kanalima za vodu, kao i postavljanje dodatnih zaštitnih mreža, a takođe postoji i izvjesna razlika u količinama predviđenim projektom, s obzirom da je isti rađen 2019. godine“, kaže se u dopisu stručnog nadzora.

Stručni nadzor je naveo da je **procentualno uvećanje cijene ugovora 15,9 odsto**, odnosno da je vrijednost izvedenih osnovnih radova 5.291.189 eura, a preostalih/naknadnih radova 850.696 eura, što je ukupno 6.141.885 eura, a bez PDV-a. Ovaj iznos sa uračunatim PDV-om je 7.431.680 eura, a iz dopisa nadzora proizilazi i da su, nakon izmjene projektne dokumentacije, **Upravi za saobraćaj upućene od „Bemax“ četiri ponude sa većim cijenama**. Kada se uporedi cijena u Izmijenjenom Glavnom projektu sa cijenom iz svih ponuda „Bemax“ razlika je oko 480 hiljada eura.



Aneks ugovora sa „Bemax“¹⁹ zaključen je samo dan pošto je stručni nadzor dostavio ovaj dopis, a njime je **rok za završetak** radova **produžen do 23. februara 2024.** godine, ali je i **uvećana osnovna cijena posla** (za 844.838 eura i 177.415 eura za PDV), tako da ukupna cijena radova sa uvećanjem iznosi **7.431.682 eura sa PDV.**

¹⁹ Aneks II Ugovora o građenju zaveden kod Uprave za saobraćaj pod brojem 01-13315/1 od dana 20. decembra 2023. godine.

VIII: Ukupne isplate: Zvanični podaci o isplatama pokazuju da je za rekonstrukciju puta Mateševo Kolašin **izdvojeno iz Državnog trezora 7.375.265 eura**²⁰, što je za 965.837 eura više nego što je ugovorena cijena osnovnog ugovora, ili 13 odsto više.

Datum	Vrsta	Iznos
21.10.2022	Avans	320.471
27.12.2022	avans/anex 1	640.942
13.06.2023	situacija 1	301.893
17.07.2023	situacija 2	884.352
10.08.2023	situacija 3	308.941
14.09.2023	situacija 4	186.831
06.11.2023	situacija 5	1.000.000
06.11.2023	situacija 5	614.723
14.12.2023	situacija 6	1.650.000
20.12.2023	situacija 6	174.066
22.12.2023	situacija 7	388.288
09.02.2024	situacija 8	445.000
13.03.2024	situacija 8	39.520
30.05.2024	okončana situacija	420.238
UKUPNO		7.375.265

Tabelarni prikaz detaljno opisuje datume isplata, vrste isplata i isplaćeni novčani iznos iz Državnog trezora.

Sredinom aprila 2024. godine „Bemax“ je dostavio Upravi za saobraćaj okončanu situaciju svih izvedenih radova, koja je od Uprave za saobraćaj odobrena krajem maja. Do kraja tog mjeseca iz Državnog trezora je izvršena isplata po okončanoj situaciji rekonstrukcije puta Mateševo Kolašin, a koja je **koštala poreske obveznike gotovo milion eura više** od početno ugovorene cijene posla. U isto vrijeme, **posao je okončan za 17**

mjeseci od potpisivanja ugovora, u kojem je rok za završetak bio osam mjeseci od uvođenja izvođača u posao, što je duplo veće vrijeme od ugovorno očekivanog.

Slika 3: Sa svečanog otvaranja puta



Rekonstruisani put je zvanično otvoren 31. januara 2024. godine, uz prisustvo najviših zvaničnika Vlade Crne Gore²¹. Otvaranje je obilježeno skoro mjesec prije formalnog roka za okončanje radova po ugovorenim uslovima, tako da nije do kraja jasno da li je svečanost bila preuranjena.

Druga firma dostavljala garanciju za „Bemax“

Firma „Bemax“ dostavila je bankarsku garanciju za dobro izvršenje posla desetak dana nakon zaključenja ugovora o građenju. Garancija je dostavljena iz Prve banke Crne Gore na vrijednost 10 odsto ugovora (640.942 eura), a sa rokom važenja do 16. avgusta 2023. godine. Nova garancija za dobro izvršenje posla na istu vrijednost iz Prve banke je dostavljena 24. oktobra 2023. godine, sa rokom važenja do 23. decembra 2023. Međutim, kao nalogodavac garancije za „Bemax“ se pojavila podgorička firma „Saprom“, koja je preuzela obavezu da za njega dostavi garanciju.

Spuž, avgust 2025.godine

Akcija za socijalnu pravdu, Ines Mrdović

²⁰ Rješenje Uprave za saobraćaj broj 05-5345/2 od dana 12. juna 2025. godine, kojim su Akciji za socijalnu pravdu odobrene sve isplate kompaniji „Bemax“ doo Podgorica, po osnovu ugovora za rekonstrukciju regionalnog puta R 13 Bioče Mateševo Kolašin, dionica Mateševo Kolašin.

²¹ Link sa Portala Volim Podgoricu od 31. januara 2024. godine o otvaranju rekonstruisanog puta Mateševo Kolašin: <https://volimpodgoricu.me/novosti/zavrsena-rekonstrukcija-otvoren-put-matesevo-kolasin>